

PIOTR ZACHARCZUK*

**ADMINISTRACYJNOPRAWNE ASPEKTY
OGRANICZANIA EMISJI ZANIECZYSZCZEŃ DO POWIETRZA
POCHODZĄCYCH Z EKSPLOATACJI INSTALACJI SPALANIA
PALIW STAŁYCH W BUDYNKACH MIESZKALNYCH**

Wstęp

Niezwykle aktualnym obecnie i istotnym zagadnieniem jest emisja zanieczyszczeń do powietrza, w szczególności tych pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Obecnie bowiem wśród przyczyn złej jakości powietrza w Polsce obserwuje się zwiększony udział sektora bytowo-komunalnego, przy niewielkim wpływie sektora transportu i przemysłu. Analiza wyników ocen rocznych, przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, jednoznacznie wskazuje, że za nieodpowiedni stan jakości powietrza w Polsce odpowiada zjawisko tzw. niskiej emisji pochodzącej z sektora bytowo-komunalnego obejmującego zarówno indywidualne źródła wytwarzania ciepła i przygotowania ciepłej wody, jak również małe ciepłownie komunalne, a także transport. Za przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM₁₀ w skali kraju w 88,21% odpowiada indywidualne ogrzewanie budynków. Z kolei za przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM_{2,5} w skali kraju odpowiada w 86,5% indywidualne ogrzewanie budynków. Natomiast za przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu w skali kraju odpowiada aż w 98% indywidualne ogrzewanie budynków¹. To zaś oznacza, iż podstawowym problemem w zakresie jakości powietrza obecnie w Polsce

* Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: zacharczuk@kul.pl.

¹ Ministerstwo Środowiska, *Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Warszawa 2015, s. 19-23, https://www.mos.gov.pl/g2/big/2015_09/e1dcdab8f1749936fd2ef53aefc3a7ba.pdf [dostęp: 14.02.2017 r.].

jest niedotrzymywanie dopuszczalnej liczby dni z przekroczeniami dopuszczalnego poziomu średniodobowego pyłu zawieszonego PM₁₀ oraz dopuszczalnego średniorocznego poziomu pyłu zawieszonego PM₁₀, dopuszczalnego średniorocznego poziomu pyłu zawieszonego PM_{2,5} oraz przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu wynikające przede wszystkim z emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych.

Niemniej jednak, mimo istotnego znaczenia tego zagadnienia, zauważalny jest brak naukowej pogłębionej refleksji nad regulacjami prawnymi normującymi emisję tych zanieczyszczeń. W tej sytuacji poszukiwanie i analizowanie regulacji prawnych normujących emisję zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych wydaje się niezwykle potrzebne i ważne. Z tego też względu celem badawczym niniejszego opracowania jest ukazanie regulacji unijnych, jak i polskich odnoszących się do emisji tych zanieczyszczeń do powietrza, a pochodzących przede wszystkim z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Wskazany powyżej cel badawczy pozwolił na sformułowanie następującej tezy badawczej: obowiązujące aktualnie polskie regulacje prawne w sposób niezadawalający ograniczają emisję zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Obecnie bowiem obowiązujące przepisy ustawowe umożliwiają wprowadzanie administracyjnoprawnych ograniczeń emisji tych zanieczyszczeń wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego. Brak jest natomiast jakichkolwiek ograniczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych obowiązujących jednolicie na obszarze całego kraju. Dlatego też niezbędne jest wprowadzenie w trybie pilnym takich zmian legislacyjnych, które umożliwią podejmowanie skutecznych działań mających na celu ograniczenie takich zanieczyszczeń także na poziomie krajowym.

Struktura opracowania i jej treść odpowiada postawionemu celowi i tezie badawczej. W pierwszej części ukazana będzie bowiem problematyka emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych na tle prawa unijnego. W drugiej zaś omówiona będzie kwestia ograniczeń emisji tego typu zanieczyszczeń w ujęciu prawa polskiego. Natomiast ostatnia część będzie przedstawiała rozważania dotyczące sporządzonych już projek-

tów aktów normatywnych i sugerowanych innych zmian normatywnych w zakresie ochrony powietrza przed emisją przedmiotowych zanieczyszczeń. W ramach procesu badawczego wykorzystanych zostanie kilka metod badawczych. Z uwagi na dążenie badawcze zasadnym będzie posłużenie się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną. Posłużenie się tą metodą umożliwi dokonanie analizy obecnie obowiązującego prawa, zarówno unijnego, jak i polskiego odnoszącego się do emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Ponadto zastosowana zostanie również metoda historyczna.

1. Emisje zanieczyszczeń do powietrza pochodzące z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych a prawo unijne

W prawie unijnym główne kierunki działań związanych z ochroną powietrza zamykają się w następujących punktach:

- 1) kształtowanie systemu ochrony jakości powietrza,
- 2) kształtowanie standardów jakości produktów,
- 3) kształtowanie standardów emisyjnych².

Działania związane z ochroną powietrza na poziomie Unii Europejskiej regulowane są znaczną liczbą zróżnicowanych unijnych aktów normatywnych. Aktualnie kwestie emisji niektórych substancji do powietrza regulowane są unijnymi aktami normatywnymi bezpośrednio obowiązującymi w postaci rozporządzeń. W ramach tych rozporządzeń określono środki prawne ograniczające emisje niektórych gazów przede wszystkim z uwagi na potrzebę ochrony klimatu³. Niemniej jednak regulacje te nie-

² Por. M. Górski, *Ochrona powietrza w prawie międzynarodowym i wspólnotowym*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 232.

³ Zob. rozporządzenie (WE) Nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 33 z 04.02.2006 r., s. 1); rozporządzenie (WE) Nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz. Urz. L 171 z 29.6.2007 r., s. 1); rozporządzenie Parlamentu Eu-

określają środków prawnych ograniczających emisję zanieczyszczeń do powietrza spowodowanych eksploatacją instalacji spalania paliw w budynkach mieszkalnych.

Ochrona powietrza jest również dodatkowo regulowana szeregiem dyrektyw zobowiązujących Państwa Członkowskie do terminowego i pełnego transponowania norm zawartych w tych aktach prawa unijnego do prawa krajowego. Unijny system ochrony jakości powietrza regulowany dyrektywami opiera się na trzech podstawowych procedurach:

- 1) określeniu standardów jakości powietrza,
- 2) monitorowaniu poziomu niektórych substancji w powietrzu,
- 3) podejmowaniu działań zaradczych w postaci opracowywania planów doprowadzenia jakości powietrza do wymaganych standardów na obszarach, gdzie nastąpiło ich przekroczenie⁴.

Podstawową regulacją w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy⁵. Dyrektywa 2008/50/WE zawiera w swej treści w szczególności środki mające na celu ocenę jakości powietrza w odniesieniu do dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu, pyłu zawieszonego, ołowiu, benzenu i tlenku węgla oraz ozonu w Państwach Członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów⁶. Ponadto w ramach dyrektywy 2008/50/WE określone zostały wymogi dotyczące przypadków, gdy poziomy zanieczyszczenia są niższe od wartości dopuszczalnych, wartości dopuszczalne i progi alarmowe dla ochrony zdrowia ludzkiego, poziomy krytyczne, krajowy cel redukcji narażenia na działanie PM_{2,5} dla ochrony zdrowia ludzkiego oraz wartość docelowa i wartość dopuszczalna PM_{2,5} dla ochrony zdrowia ludzkiego⁷. Dyrektywa 2008/50/WE nie jest jedyną regulacją odnoszącą się do ochrony jakości powietrza. Kwestie te regulowane są również w ramach dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grud-

ropejskiego i Rady (WE) Nr 1005/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz. Urz. UE L 286 z 31.10.2009 r., s. 1) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 517/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i uchylenia rozporządzenia (WE) Nr 842/2006 (Dz. Urz. UE L 150 z 20.5.2014 r., s. 195).

⁴ E. Iwanek-Chachaj, *Ochrona powietrza*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 222.

⁵ Dz. Urz. UE L 152 z 11.6.2008 r., s. 1.

⁶ Zob. art. 6 i 9 dyrektywy 2008/50/WE.

⁷ Zob. art. 12-16 dyrektywy 2008/50/WE.

nia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu⁸. Dyrektywa 2004/107/WE zobowiązuje Państwa Członkowskie do transponowania do prawa krajowego wartości docelowych stężeń tych substancji w otaczającym powietrzu oraz oceny jakości otaczającego powietrza pod względem obecności w nim arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu⁹. Do ochrony jakości powietrza odnosi się również dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza¹⁰. Biorąc pod uwagę rodzaje zanieczyszczeń emitowanych do powietrza w związku z eksploatacją instalacji spalania paliw w budynkach mieszkalnych należy podkreślić, iż wskazane powyżej dyrektywy określają wartości docelowe i oceny jakości otaczającego powietrza pod względem obecności w nim również gazów i pyłów, które są emitowane do powietrza w związku z eksploatacją tego rodzaju instalacji, w szczególności takich, jak benzo(a)piren, dwutlenek siarki, pył zawieszony.

Dyrektywy kształtują również standardy jakości produktów w szczególności pod względem zawartości w paliwach określonych substancji zanieczyszczających powietrze¹¹ oraz pod względem emisji substancji zanieczyszczających powietrze z niektórych produktów¹². Niemniej jednak dyrektywy te nie określają ani zawartości w paliwach stałych określonych substancji zanieczyszczających powietrze, ani nie określają wymagań technicznych dotyczących instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Poza tym na poziomie unijnym w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią¹³ przewidziano ustalenie wymogów, jakie muszą spełniać produkty związane z energią objęte środkami wykonawczymi, aby mogły zostać wprowadzone do obrotu lub użytkowania.

⁸ Dz. Urz. UE L 23 z 26.1.2005 r., s. 3.

⁹ Zob. art. 3 i 4 dyrektywy 2004/107/WE.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 309 z 27.11.2001 r., s. 22.

¹¹ Zob. np. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/802 z dnia 11 maja 2016 r. odnoszącą się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych (Dz. Urz. UE L 132 z 21.5.2016 r., s. 58).

¹² Zob. np. dyrektywę 2006/40/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. dotyczącą emisji z systemów klimatyzacji w pojazdach silnikowych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 70/156/EWG (Dz. Urz. UE L 161 z 14.6.2006 r., s. 12).

¹³ Dz. Urz. UE L 285 z 31.10.2009 r., s. 10.

Dyrektywa 2009/125/WE ma przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju poprzez zwiększenie efektywności energetycznej i poziomu ochrony środowiska przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa dostaw energii¹⁴. Na podstawie tej dyrektywy wydanych zostało szereg rozporządzeń wykonawczych określających wymogi dla równych produktów związanych z energią, w tym rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe¹⁵. W ramach tego rozporządzenia ustanowiono wymogi dotyczące ekoprojektu odnośnie do wprowadzania do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej 500 kilowatów¹⁶ lub mniejszej, w tym kotłów wchodzących w skład zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne. Wymogi dotyczące ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe określone zostały w załączniku II do tego rozporządzenia. Przy czym kotły na paliwo stałe muszą spełniać te wymogi dopiero od 1 stycznia 2020 r.¹⁷

Ochrona powietrza jest również regulowana dyrektywami kształtującymi standardy emisyjne poprzez ustalenie generalnych wymagań dotyczących zasad emisji substancji zanieczyszczających w ramach poszczególnych rodzajów działalności przemysłowej oraz ustalenie zasad emisji przez konkretne rodzaje instalacji¹⁸. Mimo że dyrektywy te mają zastosowanie do instalacji spalania paliw, nie regulują one emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych.

¹⁴ Zob. art. 1 ust. 2 dyrektywy 2009/125/WE.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 193 z 21.07.2015 r., s. 100.

¹⁶ Dalej także: kW.

¹⁷ Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189.

¹⁸ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 17) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania (Dz. Urz. UE L 313 z 28.11.2015 r., s. 22).

2. Ograniczanie emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych w ujęciu prawa polskiego

Na gruncie prawa polskiego ochrona powietrza regulowana jest przede wszystkim ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹. Przedmiotowa ustawa dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia szeregu dyrektyw, w tym dyrektyw związanych z ochroną powietrza. Wskazać jednak należy, iż P.o.ś. to nie jedyna regulacja ustawowa dotycząca ochrony powietrza, ponieważ w ramach prawa polskiego w zakresie dotyczącym ochrony powietrza obowiązują jeszcze inne regulacje ustawowe²⁰. Aktualnie możliwość ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych wynika z art. 96 P.o.ś. Na podstawie pierwotnego brzmienia art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²¹ wojewoda był uprawniony w drodze rozporządzenia do określenia dla terenu województwa lub jego części rodzaju lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury, wraz z określeniem sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku²². Delegacja ta miała charakter fakultatywny²³. Natomiast z dniem wejścia w życie art. 19 pkt 3) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej²⁴ przepis ten zawierał upoważnienie dla sejmiku województwa do podjęcia uchwały mającej na celu zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub zabytki²⁵. W tym miejscu wskazać należy, że ówczes-

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm. (dalej: P.o.ś.).

²⁰ Zob. np. ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2017 r. poz. 286) oraz ustawę z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz. U. z 2015 r. poz. 881 z późn. zm.).

²¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

²² E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003, s. 150.

²³ W. Skarżyńska, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 378.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462.

²⁵ B. Rakoczy, *Ochrona zasobów środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 220.

ne brzmienie tego przepisu było w doktrynie powszechnie krytykowane. Podnoszono wówczas, iż z punktu widzenia standardów ograniczania praw i wolności jednostki przedmiotowy przepis był sformułowany zbyt ogólnie. Ustawodawca nie wprowadził ograniczeń ani czasowych, ani merytorycznych dla wprowadzenia zakazu. Wystarczyło, że wystąpi negatywne oddziaływanie na środowisko. Ponadto ustawodawca nie wprowadził wówczas żadnych regulacji co do określenia sposobu realizacji, rodzaju i zakresu kontroli. Z tych też względów zdaniem B. Rakoczego istniały wówczas uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁶ Z kolei M. Pchałek wskazywał, iż w obowiązującym wówczas stanie prawnym skorzystanie przez sejmik województwa z kompetencji przyznanej mu przez ten przepis stanowiło naruszenie prawa wspólnotowego²⁷. Z tych też względów skuteczność obowiązującego wówczas rozwiązania była problematyczna, a dodatkowym potwierdzeniem tego były występujące już wtedy w praktyce problemy formalne. Samorządy lokalne i regionalne widząc istotny problem złego stanu jakości powietrza będącego następstwem w głównej mierze emisji zanieczyszczeń do powietrza w postaci gazów lub pyłów pochodzących z sektora bytowo-komunalnego podejmowały już wówczas różne próby przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu zmierzały w dwóch kierunkach. Pierwszy, częstszy sposób, opierał się na wprowadzaniu w ramach uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany już istniejącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zakazu stosowania źródeł ciepła opalanych paliwem stałym na ściśle określonych terenach. Drugi zaś opierał się na określeniu w ramach podjętej na podstawie art. 96 P.o.ś. w dotychczasowym brzmieniu uchwały sejmiku województwa rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na określonym obszarze. Niemniej jednak zarówno pierwszy²⁸,

²⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; B. Rakoczy, *Ochrona zasobów środowiska*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 156.

²⁷ Zob. szerzej M. Pchałek, *Ochrona powietrza*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 373-374.

²⁸ Zob. np. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 października 2015 r., znak: IFIII.4131.1.73.2015, Lex.

jak i drugi²⁹ sposób rozwiązania tego problemu okazał się niezgodny z prawem. Podjęte bowiem wówczas uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wykraczały poza granice upoważnienia ustawowego, co skutkowało stwierdzeniem nieważności tych uchwał.

Z uwagi na występujące w praktyce problemy związane z brakiem właściwego upoważnienia ustawowego do podejmowania przez organy administracji publicznej skutecznych działań w tym zakresie, sporządzony został poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, w ramach którego przewidziano zmianę dotychczas obowiązującego art. 96 P.o.ś., mającą na celu usunięcie formalnych barier w jego stosowaniu. Zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w dotychczasowym brzmieniu tego przepisu był bowiem znacząco ograniczony i nie dawał wystarczającej podstawy do skutecznego ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Jak podkreślono w uzasadnieniu do tego projektu ustawy, wdrożenie zmiany art. 96 P.o.ś. poprzez jego doprecyzowanie polegające na wprowadzeniu możliwości określenia dopuszczalnych rodzajów i jakości paliw będzie miało wpływ na wykorzystanie jednego z prawnych mechanizmów służących poprawie stanu jakości powietrza, a tym samym stanu zdrowia ludzi³⁰.

Obecnie na podstawie art. 96 P.o.ś. istnieje możliwość przyjęcia tzw. „uchwały antysmogowej”, w ramach której mogą być określone ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Możliwość ta istnieje od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska³¹. Przedmiotowa zmiana wynikała z pożądanej przez społeczność lokalne potrzeby uregulowania tej kwestii.

Jak wynika *expressis verbis* z obecnie obowiązującego przepisu art. 96 ust. 1 P.o.ś. obszar objęty ograniczeniami lub zakazami w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw może być wyodrębniony w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko.

²⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 sierpnia 2014 r., II SA/Kr 490/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DE375EC66D> [dostęp: 14.02.2017 r.].

³⁰ Zob. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk nr 3667, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3667> [dostęp: 14.02.2017 r.].

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1593.

Fakultatywne uprawnienie do wyodrębnienia tego rodzaju obszaru przysługuje sejmikowi województwa. Obszar objęty ograniczeniami lub zakazami w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw wyznaczany jest konkretnie w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Projekt uchwały antysmogowej opracowuje zarząd województwa. Zarząd województwa przedstawia projekt uchwały do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta są obowiązani do wydania opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu przedmiotowej uchwały. Przy czym niewydanie opinii w terminie uznaje się za milczącą akceptację projektu uchwały. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały w sprawie wyznaczenia tego rodzaju obszaru specjalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³², określające zasady udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów³³.

Bez wątpienia w przypadku tego rodzaju obszaru mamy do czynienia z wyodrębnieniem konkretnym. Wynika to z tego, że uchwała sejmiku województwa w sprawie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w szczególności obligatoryjnie musi określać granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy. Nie znaczy to jednak, iż uchwała taka może wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw wyłącznie na określonej części obszaru województwa. Nie ma bowiem przeciwwskazań, aby taka uchwała obejmowała całe określone województwo. Możliwość taką potwierdza również praktyka. Aktualnie bowiem podejmowane są działania mające na celu wprowadzenie ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw na terenie całego Województwa Śląskiego³⁴.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.

³³ Zob. art. 39-43 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

³⁴ Zob. np. *Projekt uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw*, <https://slaskie.pl/zdjecia/2017/01/12/1484220782.pdf> [dostęp: 14.02.2017 r.].

Zadanie samorządu województwa polegające na wprowadzeniu ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw jest zadaniem z zakresu administracji rządowej³⁵. Wykonanie uchwały sejmiku województwa powierza się zarządowi województwa. Przy czym zadania kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów wprowadzonych taką uchwałą prowadzą w szczególności: straż gminna, oczywiście o ile funkcjonuje na obszarze wyznaczonym uchwałą, Policja, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Z upoważnienia ustawowego wynika, iż przedmiotowa uchwała sejmiku województwa powinna określać ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W myśl bowiem art. 96 ust. 6 P.o.ś. uchwała ta obligatoryjnie poza wyznaczeniem granic obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, musi określać rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy oraz rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na wyodrębnionym obszarze lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.

Poza tym uchwała ta fakultatywnie może także określać sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale, okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku, obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały³⁶.

W związku z tym, iż uchwała ta stanowi instrument prawny do ograniczania negatywnego wpływu tzw. niskiej emisji zanieczyszczeń pochodzących ze starych nieefektywnych urządzeń grzewczych, przedmiotowa uchwała nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia.

W celu wzmocnienia przestrzegania obowiązujących na terenie tego obszaru ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale anty-smogowej, w ramach P.o.ś. przewidziano odpowiedzialność karną³⁷. Przy czym orzekanie w sprawach o te czyny następuje na podstawie przepi-

³⁵ Zob. art. 378 ust. 4 P.o.ś.

³⁶ Zob. art. 96 ust. 7 P.o.ś.

³⁷ Zob. art. 334 P.o.ś.

sów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁸.

Wskazać należy, że ten środek prawny okazał się w praktyce niezwykle potrzebny. Potwierdzeniem tego jest to, iż praktycznie tuż po wejściu w życie przepisów umożliwiających przyjęcie uchwały wprowadzającej ograniczenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw³⁹ takie uchwały zostały uchwalone⁴⁰. Co więcej, ten środek prawny jest niewątpliwie przydatny w szczególności dla miast położonych w niekorzystnych warunkach ukształtowania terenu ograniczających swobodną wymianę powietrza, dużych miast lub szerzej obszarów metropolitalnych.

Na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa polskiego, poza przepisem art. 96 P.o.ś. stanowiącym podstawę prawną do przyjmowania uchwał antysmogowych, brak jest przepisów określających inne skuteczne środki prawne służące bezpośrednio ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Mimo że jednym z podstawowych instrumentów ochrony powietrza przed emisją gazów i pyłów pochodzących z instalacji jest pozwolenie emisyjne⁴¹. Niemniej jednak takie pozwolenie nie jest wymagane w przypadku eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Również inne środki prawne określone w ramach Tytułu II Działu II pt. „Ochrona powietrza” P.o.ś. nie przewidują możliwości bezpośredniego wprowadzenia ograniczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. W szczególności ograniczenia takie nie wynikają ze wskazanych w art. 85 P.o.ś. sposobów zapewnienia jak najlepszej jakości powietrza. Również sporządzane i przyjmowane na podstawie P.o.ś. wojewódzkie programy ochrony środowiska⁴², jak i krajowy program ochrony powietrza⁴³ nie zawierają

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 z późn. zm.

³⁹ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska weszła w życie z dniem 12 listopada 2015 r.

⁴⁰ Zob. np. uchwałę Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r. poz. 812).

⁴¹ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 255.

⁴² Zob. art. 91b P.o.ś.

⁴³ Zob. art. 91c i 91d P.o.ś.

w swej treści powszechnie obowiązujących ograniczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Podobnie jest w przypadku planów działań krótkoterminowych zmierzających do zmniejszenia ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu oraz ograniczenia skutków i czasu trwania zaistniałych już przekroczeń. Przy czym plan działań krótkoterminowych powinien zawierać m.in. ograniczenia lub zakazy związane z potrzebą ograniczenia niskiej emisji, lecz te ograniczenia i zakazy nie mogą dotyczyć emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych⁴⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, iż na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa polskiego zauważalny jest brak skutecznych obowiązujących powszechnie na obszarze całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisów określających ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych.

3. Potrzeba wprowadzenia skuteczniejszych regulacji prawnych w zakresie ochrony powietrza przed emisją zanieczyszczeń pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych

Pomimo dokonanych w ostatnim czasie istotnych zmian normatywnych, aktualnie obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych nie wydają się jednak w pełni wystarczające, aby szybko i skutecznie ograniczyć problem występującego dosyć często w szczególności w dużych miastach smogu. Jak bowiem wynika ze zbiorczego raportu krajowego z rocznej oceny jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2015 r. spośród 46 wyodrębnionych stref w kraju aż w 44 strefach odnotowano przekroczenie wartości normatywnych stężeń dla benzo(a)pirenu. W 39 strefach odnotowano przekroczenie poziomu dopuszczalnego określonego dla stężeń 24-

⁴⁴ Zob. art. 92 P.o.ś.

godz. pyłu PM₁₀. W blisko jednej trzeciej z nich, tj. ok. 33% stref w kraju, równocześnie wystąpiło przekroczenie dopuszczalnych stężeń średnich rocznych dla tego zanieczyszczenia. Ponadto odnotowano niedotrzymanie poziomu dopuszczalnego dla stężeń średnich rocznych pyłu PM_{2,5} w 23 strefach⁴⁵.

O występującym w dalszym ciągu dużym problemie informuje m.in. Najwyższa Izba Kontroli w ramach informacji o wynikach kontroli „Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim”, którą przeprowadzono od dnia 6 kwietnia 2016 r. do dnia 9 września 2016 r.⁴⁶ W tym miejscu wskazać jednak należy, iż już wcześniej Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na problem zanieczyszczeń trafiających do atmosfery i konieczność zmniejszenia emisji tych zanieczyszczeń. Prezentując wyniki kolejnych kontroli Najwyższa Izba Kontroli wyraźnie zaznaczała nie tylko potrzebę odpowiedniego wyposażenia zakładów w urządzenia redukujące liczbę zanieczyszczeń pyłowych i gazowych, lecz także konieczność ograniczania niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych. Już bowiem w 2000 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki kontroli realizacji zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, która wykazała, że pomimo poprawy w zakresie zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, podejmowane działania dla ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem wciąż jeszcze nie były wystarczające oraz nie zapewniały zdecydowanych zmian stanu jakości powietrza w Polsce. Wyniki kontroli wskazywały, że dla osiągnięcia celów w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem konieczne będzie podjęcie działań polegających na wprowadzeniu skuteczniejszych regulacji prawnych w zakresie ochrony powietrza przed emisją zanieczyszczeń⁴⁷. Opublikowana natomiast przez Najwyższą Izbę Kontroli informacja o wynikach najnowszej kontroli w tym zakresie pokazała, że podejmowane przez skontrolowane gminy działania na rzecz ograniczania niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych nie były skuteczne, co wynika z niewystarczającego tempa i skali przedsię-

⁴⁵ Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2015*, Warszawa 2016, s. 127-128, file:///C:/Users/HP/Downloads/Raport_OR_za_2015_www%20(1).pdf [dostęp: 14.02.2017 r.].

⁴⁶ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12929,vp,15337.pdf> [dostęp: 24.02.2017 r.].

⁴⁷ NIK o smogu alarmowała od 2000 roku, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-osmogu-alarmowal-od-2000-roku.html> [dostęp: 24.02.2017 r.].

wzięć podejmowanych przez te jednostki. Co niezwykle istotne, Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła jednocześnie, że zanieczyszczenie powietrza spowodowane niską emisją ma charakter ponadlokalny i ponadregionalny, dlatego rozwiązanie problemu przekracza możliwości samorządów i wymaga rozwiązań systemowych w skali kraju⁴⁸.

Kolejnym potwierdzeniem konieczności zmian normatywnych w prawie krajowym są również złożone przeciwko Polsce skargi. W dniu 17 lutego 2017 r. została złożona do Komisji Europejskiej skarga przygotowana wspólnie przez Fundację ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Stowarzyszenie Miasto jest Nasze, Fundację Greenpeace Polska oraz Akcję Demokrację w sprawie długotrwałego naruszenia przez władze polskie obowiązków związanych z obniżeniem poziomu benzo(a)pirenu w powietrzu. W ramach tej skargi podniesiono zarzut wieloletnich naruszeń przez władze polskie obowiązków wynikających z dyrektywy 2004/107/WE związanych z obniżeniem poziomu benzo(a)pirenu w powietrzu. Zdaniem skarżących skala zjawiska wskazuje na systemowy charakter problemu oraz nieskuteczność zastosowanych działań naprawczych. Przy czym, opierając się na danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w skardze tej wskazano, iż główne źródła zanieczyszczeń benzo(a)pirenem w Polsce to przede wszystkim emisja powierzchniowa (indywidualne systemy grzewcze opalane paliwem stałym) – stanowiące 78% wszystkich zanieczyszczeń⁴⁹. Druga zaś skarga została wniesiona przez Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 15 czerwca 2016 r. (Sprawa C-336/16). W ramach tej skargi Komisja Europejska zarzuciła Rzeczypospolitej Polskiej jako stronie pozwanej, iż od 2007 r. dobowe i roczne wartości dopuszczalne dla pyłu PM10 zostały przekroczone w odpowiednio 35 i 9 strefach. Mimo tego uchybienia art. 13 ust. 1 w zw. z załącznikiem XI dyrektywy 2008/50/WE Rzeczpospolita Polska nie przyjęła – wbrew art. 23 ust. 1 akapit 2 dyrektywy 2008/50/WE skutecznych działań w planach ochrony powietrza, dzięki którym przekroczenia te trwałyby jak najkrócej. Zdaniem Komisji

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12929,vp,15337.pdf> [dostęp: 24.02.2017 r.].

⁴⁹ Skarga do Komisji Europejskiej w związku z niespełnianiem prawa unijnego w zakresie ponadnormatywnych stężeń b(a)p w Polsce, <http://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-02-10-skarga-do-komisji-europejskiej-w-zwiazku-z-niespelnieniem-prawa-unijnego-w-zakresie-ponadnormatywnych-stezen-bap-w-polsce-coll-pl.pdf> [dostęp: 24.02.2017 r.].

Europejskiej nieskuteczność tych działań wynika m.in. z okresu trwania przekroczeń dopuszczalnych wartości oraz z braku przepisów prawnych ustanawiających wartości emisyjne dla paliw wykorzystywanych w sektorze ogrzewania indywidualnego i standardów emisyjnych dla indywidualnych urządzeń grzewczych⁵⁰.

O występującym w praktyce przedmiotowym problemie jest również mowa w opracowanym przez Ministra Środowiska Krajowym Programie Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030), a obowiązującym od 1 października 2015 r.⁵¹ Dokument ten nie tylko wskazuje na przekroczenia pyłów i gazów występujące w Polsce w związku z emisją zanieczyszczeń pochodzących w szczególności z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych, lecz również określa cele i kierunki działań, jakie powinny zostać podjęte na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, w celu poprawy stanu jakości powietrza w Polsce do stanu niepowodującego negatywnych skutków zdrowotnych oraz zapewnienia odpowiednich warunków do życia. W celu doprowadzenia do właściwej do roku 2020, zgodnej z przepisami krajowymi i unijnymi, a w perspektywie do roku 2030 z wytycznymi Światowej Organizacji Zdrowia, jakości powietrza na terenach z przekroczeniami norm jakości powietrza oraz utrzymania dobrej jakości powietrza na pozostałych obszarach w ramach tego dokumentu określono plan działań m.in. na poziomie krajowym, w ramach którego wskazano uporządkowany plan działań w podziale na ramy czasowe: krótkoterminowe – do roku 2018, średnioterminowe – do roku 2020 oraz długoterminowe – do roku 2030. Jednocześnie w ramach działań krótkoterminowych do roku 2018 ze względu na kluczowy charakter wskazano działania do natychmiastowej realizacji jako działania priorytetowe. W ramach tego planu szczegółowo określono m.in. szereg działań mających na celu podniesienie zagadnienia poprawy jakości powietrza poprzez skonsolidowanie działań na szczeblu krajowym oraz stworzenie ram prawnych sprzyjających realizacji efektywnych działań mających na celu poprawę jakości powietrza. Przy czym w dokumencie tym podkreślono, iż przeprowa-

⁵⁰ Skarga wniesiona w dniu 15 czerwca 2016 r. przez Komisję Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Sprawa C-336/16), file:///C:/Users/HP/Downloads/2016_c_343_C_-2016-343-01-0027-01-POL.pdf [dostęp: 27.02.2017 r.].

⁵¹ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 17 września 2015 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Powietrza (M.P. z 2015 r. poz. 905).

dzenie odpowiednich zmian legislacyjnych będzie wymagało aktywności różnych resortów⁵².

W proces realizacji ustaleń Krajowego Programu Ochrony Powietrza wpisuje się niewątpliwie opracowany w Ministerstwie Energii projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁵³ oraz projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych⁵⁴. Jak wynika z uzasadnienia do tego projektu ustawy, zasadniczym efektem wejścia w życie tej nowelizacji ustawy ma być monitorowanie i kontrolowanie jakości paliw stałych zgodnych ze stanem wiedzy technicznej oraz doświadczeń w ich stosowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia emisji zanieczyszczeń oraz gazów cieplarnianych. Kluczową zmianą przewidzianą w ramach tego projektu ustawy jest wprowadzenie do definicji art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁵⁵ wyrażenia „paliwa stałe”. W obowiązującym brzmieniu u.s.m.k.j.p. wprowadzanie do obrotu odnosi się jedynie do paliw, pomijając paliwa stałe. Mając na uwadze potrzebę prawidłowego funkcjonowania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych zasadnym jest zlikwidowanie tej luki prawnej poprzez uzupełnienie definicji o paliwa stałe. Niemniej jednak istotniejsze znaczenie z punktu widzenia ochrony jakości powietrza może mieć projektowane rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Z kolei z uzasadnienia tego projektu wynika, iż projektowane rozporządzenie określa wymagania jakościowe dla paliw stałych przeznaczonych do stosowania zarówno w energetyce zawodowej i przemysłowej, jak i przez drobnych odbiorców tworzących sektor komunalno-bytowy. Przedmiotowe rozporządzenie ma na celu ustanowienie wymagań jakościowych dla paliw stałych, które w obecnym stanie prawnym nie są w ogóle regulowane, a jest to niezbędne dla właściwego funkcjonowania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Według twórców tego projektu ustalenie standardów jakościowych dla

⁵² Zob. Ministerstwo Środowiska, *Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Warszawa 2015, s. 49-53, https://www.mos.gov.pl/g2/big/2015_09/e1dcdab8f1749936fd2ef53aefc3a7ba.pdf [dostęp: 14.02.2017 r.].

⁵³ Zob. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw z dnia 25.01.2017 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294812> [dostęp: 24.02.2017 r.].

⁵⁴ Zob. *Projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych z dnia 27.01.2017 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294809/katalog/12412027#12412027> [dostęp: 24.02.2017 r.].

⁵⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1928 z późn. zm. (dalej: u.s.m.k.j.p.).

paliw stałych pozytywnie ma wpłynąć na działania mające na celu uporządkowanie rynku paliw stałych, co z kolei ma pozytywnie przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Niemniej jednak mimo tych zapewnień można mieć wątpliwości co do ich słuszności. Z treści tego projektu bowiem wynika, iż rozporządzenie ma określać wymagania jakościowe nie tylko dla węgla kamiennego, brykietów, peletów zawierających co najmniej 90% węgla kamiennego, lecz również produktów wytworzonych z odpadów wydobywczych przerobczycych w postaci mułów węglowych oraz flotokoncentratów⁵⁶. To zaś oznacza, iż na podstawie tego rozporządzenia dopuszczone zostanie spalanie w ramach instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych nie tylko o dobrej jakości węgla kamiennego, lecz również o niskiej jakości węgla kamiennego i przede wszystkim bardziej szkodliwych dla środowiska przetworzonych odpadów wydobywczych w postaci mułów węglowych i flotokoncentratów. Tak szeroko określony zakres paliw stałych dopuszczonych do procesu spalania ma też niestety swoje przełożenie na wysokie wartości maksymalnych parametrów jakości paliw stałych, w szczególności w zakresie zawartości popiołu oraz siarki całkowitej. Z uwagi zaś na potrzebę ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z pieców w budynkach mieszkalnych zasadnym wydaje się wprowadzenie dalej idących niż proponowane w przedmiotowym projekcie ograniczeń jakościowych polegających na wprowadzeniu zakazu spalania w tych instalacjach mułów węglowych oraz przetworzonych odpadów wydobywczych w postaci mułów węglowych i flotokoncentratów. Uzasadnione jest to tym, iż do eksploatacji pieców w budynkach mieszkalnych, w przeciwieństwie do przemysłowych i energetycznych instalacji spalania paliw, nie jest wymagane posiadanie dodatkowych instalacji odpylania i odsiarczania spalin.

Projektowane zmiany mają obejmować nie tylko wymagania jakościowe dla paliw stałych, lecz również wymagania dla kotłów na paliwo stałe. W Ministerstwie Rozwoju i Finansów sporządzono bowiem projekt rozporządzenia w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe⁵⁷. W uzasadnieniu do tego projektu rozporządzenia wskazano, iż przepis art. 169 ust. 1 P.o.ś. przewiduje możliwość wydania przez ministra właściwego

⁵⁶ M. Kugiel, R. Piekło, *Kierunki zagospodarowania odpadów wydobywczych w Haldex S.A., „Górnictwo i Geologia”* 2012, t. 7, z. 1, s. 134.

⁵⁷ Zob. *Projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe z dnia 17.02.2017 r.*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290459/katalog/12381988#12381988> [dostęp: 24.02.2017 r.].

do spraw gospodarki rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania dla poszczególnych produktów lub grup produktów, mając na uwadze cele określone w art. 166 P.o.ś., czyli zmniejszenie zużycia substancji i energii oraz ochrona środowiska. Wymagania dla kotłów na paliwo stałe mieszczą się w powyższej – ogólnej – delegacji, gdyż dotyczą takich wymagań dla produktów, które przyczynić się powinny do polepszenia stanu powietrza w Polsce. Przy sporządzaniu przepisów projektowanego rozporządzenia uwzględniono to, iż od 1 stycznia 2020 r. wejdą w życie przepisy rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe. W związku z tym przepisy projektowanego rozporządzenia powinny przede wszystkim przygotować polski rynek do wymagań prawa UE w tym zakresie. Przy opracowywaniu przepisów projektowanego rozporządzenia wzięto także pod uwagę postanowienia normy PN-EN 303-5:2012 „Kotły grzewcze – Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW – Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie”. Norma ta określa m.in. graniczne wymagania dla kotłów na paliwo stałe dla trzech klas tych urządzeń (klasa 3, klasa 4 i klasa 5). W projektowanym rozporządzeniu określono wymagania przewidziane dla kotłów spełniających wymagania klasy 5, czyli najbardziej przyjaznych środowisku. Z projektu przedmiotowego rozporządzenia wynika, iż ten akt wykonawczy będzie określał szczegółowe wymagania dla wprowadzanych do obrotu i do użytkowania kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, w tym kotłów wchodzących w skład zestawów zawierających kocioł na paliwo stałe, ogrzewacze dodatkowe, regulatory temperatury i urządzenia słoneczne. Tak określony zakres projektu rozporządzenia odpowiada zakresowi rozporządzenia Komisji (UE) 2015/1189 oraz normy PN-EN 303-5:2012. Ma to na celu objęcie wymaganiami projektowanego rozporządzenia kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, w tym jego specyficznych rodzajów, które przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza. W § 3 projektowanego rozporządzenia wskazano, że kotły na paliwo stałe powinny spełniać graniczne wartości emisji określone w załączniku do rozporządzenia. W załączniku natomiast określono wymagania granicznych wartości emisji, które odpowiadają postanowieniom normy PN-EN 303-5:2012, co ma spowodować, że na polskim rynku możliwa będzie sprzedaż i instalacja tylko kotłów

zaawansowanych konstrukcyjnie i jak najlepszych pod względem emisyjności. Oprócz tego, w projektowanym przepisie zamieszczony został zakaz stosowania na etapie konstruowania kotłów rusztu awaryjnego. Ma to sprawić, że nie będą w nich spalane np. odpady, co powodowałoby wyższe emisje niż wynikające ze spalania dedykowanego paliwa stałego. Graniczne wartości emisji określone w załączniku do projektu rozporządzenia będą uznawane za spełnione, jeżeli będą potwierdzone zgodnie z procedurą zawartą w normie przenoszącej normę europejską EN 303-5:2012 „Kotły grzewcze – Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW – Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie” przez jednostkę posiadającą akredytację w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku⁵⁸. Do 1 stycznia 2020 r., czyli do wejścia w życie rozporządzenia Komisji 2015/1189, nie będą obowiązywać unijne przepisy dotyczące wymagań emisyjnych dla kotłów. Przy czym należy podkreślić, iż zarówno przed tym terminem, jak i po nim, nie będą obowiązywać unijne przepisy dotyczące zakazu stosowania rusztu awaryjnego. Wynika to z tego, iż aktualnie takie unijne przepisy nie obowiązują, a rozporządzenie Komisji 2015/1189 nie przewiduje takiego zakazu. Wprowadzenie takich przepisów w prawie krajowym jest jednak zasadne z uwagi na istotną potrzebę zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza wywołanego emisjami z kotłów na paliwo stałe. W trakcie opracowywania Krajowego Programu Ochrony Powietrza zidentyfikowano bowiem konieczność wprowadzenia norm konstrukcyjnych w zakresie emisyjności kotłów, jako jeden z najważniejszych elementów pakietu zmian przeciwdziałającemu zanieczyszczeniu powietrza. Poza tym, mając na uwadze praktyki spalania odpadów w kotłach na paliwo stałe, należy wyeliminować możliwość ręcznego wprowadzania odpadów do komory kotła. W związku z tym, iż 1 stycznia 2020 r. wejdzie w życie rozporządzenie Komisji 2015/1189, w § 6 projektu rozporządzenia przewidziano utratę mocy § 3 ust. 1 projektowanego rozporządzenia odsyłającego do załącznika określającego wymagania dla kotłów w zakresie granicznych wartości emisji oraz § 4 projektowanego rozporządzenia odnoszącego się do uznawania granicznych wartości emisji za spełnione, ponieważ przewidują one wymagania, które powielająby rozporządzenie Komisji 2015/1189.

⁵⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 542.

Wskazane powyżej projektowane zmiany zmierzają niewątpliwie w dobrym kierunku. Niemniej jednak należy podkreślić, iż działania te są przede wszystkim niewątpliwie sporo spóźnione oraz wydają się w dalszym ciągu niewystarczające, aby osiągnąć normatywne poziomy stężeń substancji szkodliwych w powietrzu związanych z emisją zanieczyszczeń pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Normatywne zmiany powinny także obejmować dalej idące zmiany służące ograniczaniu emisji pochodzących z indywidualnych kotłów na paliwo stałe. Zmiany normatywne nie powinny się bowiem ograniczać tylko do określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz wymagań dla kotłów na paliwo stałe, lecz również w następstwie zmian w prawie krajowym w szczególności powinno dojść do wprowadzenia obowiązku montażu dodatkowych instalacji przeznaczonych do oczyszczania zanieczyszczeń pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Trzeba bowiem mieć na uwadze to, iż dla niektórych z rodzajów instalacji i źródeł spalania paliw oraz dla urządzeń spalania lub współspalania odpadów stosowanie dodatkowych instalacji przeznaczonych do oczyszczania zanieczyszczeń gazowych i pyłowych jest już na gruncie prawa polskiego od dawna wymagane w związku z koniecznością przestrzegania określonych dla tych instalacji, źródeł i urządzeń wysokich standardów emisyjnych⁵⁹. W przypadku instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych mogłoby to nastąpić poprzez dokonanie zmian w Dziale IV pt. „Wyposażenie techniczne budynków” rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁰ polegających na wprowadzeniu przepisu stanowiącego o tym, iż kotły na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW mogą być instalowane w budynkach wyłącznie z określonymi instalacjami przeznaczonymi do oczyszczania zanieczyszczeń pochodzących z tych kotłów, tj. tylko z dodatkowym wyposażeniem w postaci np. elektrofiltrów. Ewentualnie wymuszenie montażu dodatkowych instalacji przeznaczonych do oczyszczania zanieczyszczeń pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych może nastąpić poprzez wprowadzenie bar-

⁵⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1546).

⁶⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.

dziej rygorystycznych granicznych wartości emisji dla kotłów na paliwo stałe o znamionowej mocy cieplnej nie większej niż 500 kW, aniżeli te, które zostały określone w załączniku do projektu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe.

Zakończenie

Przekroczenia dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu w Polsce wynikające przede wszystkim z emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych są niewątpliwie bardzo poważnym problemem. Choć P.o.ś. dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia szeregu dyrektyw związanych z ochroną powietrza, to można mieć uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości tej transpozycji. Obowiązujące aktualnie polskie regulacje prawne w sposób niewystarczający ograniczają emisję zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych. Obecnie na gruncie prawa polskiego istnieje możliwość ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych wyłącznie poprzez przyjęcie przez sejmik województwa uchwały, w ramach której mogą być określone ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Brak jest natomiast jakichkolwiek ograniczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych obowiązujących jednolicie na obszarze całego kraju. Dlatego też niezbędne są zmiany normatywne w tym zakresie. Sporządzone już projekty zmian normatywnych w prawie krajowym zmierzają niewątpliwie w dobrym kierunku. Niemniej jednak działania te są przede wszystkim niewątpliwie sporo spóźnione oraz wydają się niewystarczające. Zmiany muszą mieć charakter dalej idący niż jest to aktualnie proponowane w ramach sporządzonych już projektów aktów normatywnych. Zmiany normatywne nie powinny się bowiem ograniczać tylko do określenia wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz wymagań dla kotłów na paliwo stałe, lecz również w następstwie zmian w prawie krajowym w szczególności powinno dojść do wprowadzenia obowiązku

montażu dodatkowych instalacji przeznaczonych do oczyszczania zanieczyszczeń pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych.

Warto też podkreślić, iż problem przekroczeń dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu wynika przede wszystkim z emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych, lecz także z małych ciepłowni komunalnych oraz transportu, określanych łącznie jako niska emisja. To zaś oznacza, iż problem ten należy rozwiązywać nie tylko poprzez wprowadzanie skutecznych administracyjnoprawnych instrumentów służących ograniczaniu emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych, lecz także środków prawnych mających na celu ograniczanie emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z innych źródeł (np. poprzez wprowadzenie możliwości wyodrębniania stref ograniczonego ruchu pojazdów z silnikami spalinowymi). Ponadto przeciwdziałanie zanieczyszczeniom powietrza będącym efektem niskiej emisji powinno następować nie tylko poprzez wprowadzanie publicznoprawnych środków (np. nakazów, zakazów i ograniczeń), lecz również poprzez wprowadzanie publicznoprawnych uprawnień (np. dotacji). Niewątpliwie korzystnymi środkami wpisującymi się w działania mające na celu przeciwdziałanie zanieczyszczeniom mogą być dodatkowe formy wsparcia finansowego na montaż w szczególności wysokiej jakości kotłów na paliwo stałe, kotłów na paliwo ciekłe lub gazowe, pomp ciepła oraz kolektorów słonecznych. Dodatkowo powinny być również wspierane przez organy administracji publicznej działania polegające na sadzeniu w strefach o dużym zanieczyszczeniu powietrza dodatkowej liczby odpowiednich roślin.

Słowa kluczowe: ochrona powietrza, emisja, zanieczyszczenia, instalacje, spalanie paliw, budynki mieszkalne

Bibliografia

Górski M., *Ochrona powietrza w prawie międzynarodowym i wspólnotowym*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.

- Iwanek-Chachaj E., *Ochrona powietrza*, [w:] J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Kugiel M., Piekło R., *Kierunki zagospodarowania odpadów wydobywczych w Haldex S.A.*, „Górnictwo i Geologia” 2012, t. 7, z. 1.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Pchałek M., *Ochrona powietrza*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Radziszewski E., *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003.
- Rakoczy B., *Ochrona zasobów środowiska*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Ochrona zasobów środowiska*, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skarżyńska W., *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS
OF REDUCING OF AIR POLLUTANT EMISSIONS STEMMING
FROM EXPLOITATION OF SOLID FUEL COMBUSTION
INSTALLATIONS IN RESIDENTIAL BUILDINGS**

S u m m a r y

The basic problem regarding air quality in Poland are currently exceedances of permissible limits of particulates matter PM10 and PM2.5 and exceedances of final limit of benzo(a)pyrene deriving primarily from air pollutant emissions stemming from exploitation of solid fuel combustion installations in residential buildings. Main directions of activities aiming at air protection within European Union law come down to forming of air quality protection scheme, products quality standards and emissions standards. Activities related with air protection at the European Union level are regulated by significant amount of differential European Union normative acts such as regulations, directives, implementation regulations. Currently, at the level of Polish law, the possibility of reducing of air pollutant emissions stemming from exploitation of solid fuel combustion installations in residential buildings follows from Article 96 of Environmental protection law. A voivodeship sejmik (regional assembly) may pass, on the grounds of the above regulation, so called ‘anti-smog resolution’, in the content of which it is possible to define restrictions and bans regarding exploitation of installations where fuels are burned. Considering currently binding Polish legislation, it may be noticed that there is a lack of generally applicable on the whole Polish territory regulations defining these pollutant emissions limits. Therefore, normative amendments in this range are necessary. Elaborated already normative amendments drafts

within national law are unquestionably along the right lines. However, these activities are undoubtedly mainly much too late and they seem to be insufficient. The amendments have to be more far-reaching in nature than it is currently proposed within elaborated already normative acts drafts.

Key words: air protection, emission, pollutions, installations, fuel combustion, residential buildings

**АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ОГРАНИЧЕНИЯ ВЫПУСКА ЗАГРЯЗНЕНИЙ В ВОЗДУХ,
СВЯЗАННЫХ С ЭКСПЛУАТАЦИЕЙ УСТАНОВКИ СЖИГАНИЯ ТВЕРДОГО
ТОПЛИВА В ЖИЛЫХ ДОМАХ**

Р е з ю м е

На данный момент основной проблемой касательно качества воздуха в Польше являются превышения допустимого уровня пыли PM₁₀ и PM_{2,5}, а также превышения уровня бензаперену, возникающего, прежде всего, с выпуском загрязнений в воздух, в связи с эксплуатацией установки сжигания твердых топлив в жилых домах. В праве Евросоюза главные направления действий, связанных с охраной воздуха, сводятся к формированию системы охраны качества воздуха, стандартам качества продуктов и выпускных стандартов. Действия, связанные с охраной воздуха на уровне Евросоюза регулируются значительным количеством дифференцированных нормативных актов Евросоюза, таких как распоряжения, директивы и исполнительные распоряжения. Актуально на основании польского законодательства возможность ограничения выпуска загрязнений в воздух, связанных с эксплуатацией установки сжигания твердых топлив в жилых домах, возникает со ст. 96 законы Право охраны среды. На основании данного положения существует возможность принятия сеймом воеводства, так называемого, «антисмоговое постановления», в рамках которого могут быть определены ограничения или запреты касательно эксплуатации установки, связанных с сжиганием топлива. На почве ныне действующего польского законодательства, замечено отсутствие обязанных повсеместно на целой территории Польши положений, которые определяют ограничения выпуска данных загрязнений. Поэтому необходимы нормативные изменения в данной сфере. Созданы уже проекты нормативных изменений в государственном праве несомненно идут в добром направлении. Однако, данные действия прежде всего несомненно немало опоздавшие и кажутся недостаточными. Изменения должны иметь характер будущего чем то, что есть актуально предлагаемое в рамках созданных уже проектов нормативных актов.

Ключевые слова: охрана воздуха, выпуски, загрязнения, установки, сжигание топлива, жилые дома